

Так знання і навички, духовний досвід стають фундаментом, на основі якого будується вся наступна пізнавальна діяльність. Право відкривається в обов'язі, що є відповідним духовному потенціалу того, хто пізнає, з наступною раціоналізацією, об'єктивацією у форми, прояви, що зрозумілі іншим. У цьому процесі втрати неминучі в зв'язку з труднощами осмислення і необхідності високого теоретичного узагальнення матеріалу.

УДК: 321.022 343.35

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ / THE CONCEPT AND TYPES OF THE SUBJECTS OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

Дем'янчук В., канд. юрид. наук, доцент,
Міжнародний економіко-гуманітарний університет ім. академіка С. Дем'янчука, Україна

Учасник конференції

Визначено загальнотеоретичне поняття «суб'єкти антикорупційної політики», а також удосконалено класифікацію їх видів. Наголошено, що розмаїття наявних поглядів окремих вітчизняних та іноземних вчених щодо класифікації вказаних суб'єктів утворює певні проблеми усвідомлення їх дійсного місця та призначення у системі протидії корупції. Запропоновано розгорнуту класифікацію суб'єктів антикорупційної політики залежно від їх завдань та повноважень при формуванні та реалізації цієї політики.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, протидія корупції, антикорупційна політика, суб'єкти антикорупційної політики.

The general theoretical concept of the “subjects of anti-corruption policy” has been defined; the author has also improved the classification of their types. It has been emphasized that the diversity of the existing points of view of certain domestic and foreign scholars regarding the classification of the abovementioned subjects creates certain problems of perception of their actual place and purpose within the system of anti-corruption counteraction. The author has suggested enlarging the classification of the subjects of anti-corruption policy according to their tasks and powers in the formation and implementation of this policy.

Keywords: corruption, prevention of corruption, counteraction to corruption, anti-corruption policy, subjects of anticorruption policy.

Постановка проблеми. Важливу роль у процесі вироблення нової парадигми державної антикорупційної політики відіграє інституціональний механізм, який здійснює адміністративно-правовий вплив на сферу публічних та приватних відносин в Україні. Слід наголосити, що попри наявність в Україні низки законів антикорупційної спрямованості («Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» тощо), узагальненого, нормативно визначеного терміну «суб'єкти антикорупційної політики» досі не сформовано. Серед визначення основних термінів законодавець згадує про «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Утім зазначене поняття не є ідентичним терміну «суб'єкти антикорупційної політики» і співвідноситься з ним лише як «частка» та «загальне». Стаття 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику», прийнятий у 2003 р. Міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, містила тлумачення терміну «суб'єкти антикорупційної політики» – це народ держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації та особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [1]. Однак запропонована дефініція так і не знайшла відображення у вітчизняному законодавстві. Бракує цього терміну і в наукових роботах. Переважно науковці віддають перевагу дефініції «суб'єкт протидії (запобігання) корупції». Коли ж мова йде про антикорупційну політику, під час згадування зазначених суб'єктів, автори переважно обмежуються перерахуванням основних інституцій державного механізму, які задіяні у цьому процесі.

Кожна з інституцій, що задіяна в антикорупційній політиці відіграє у зазначеній сфері правовідносин персональну роль та має відмінний від інших обсяг завдань та повноважень. Отже, постає проблема розмежування повноважень суб'єктів, що беруть участь у здійсненні антикорупційної політики.

Стан дослідження. Питанню розмежування суб'єктів, що задіяні у запобіганні (протидії) корупції присвячено чимало наукових робіт. Праці таких науковців як: В.Д. Гвоздецький, О.І. Добровольський, В.М. Довжанин, О.З. Захарчук, С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, І.В. Коруля, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, М.О. Сич, О.В. Скочиляс-Павлів, Х.А. Тулі, Р.М. Тучак, І.І. Яцків є підґрунтям цього дослідження, та, відповідно, проаналізовані і враховані при формуванні власної класифікації видів суб'єктів антикорупційної політики. Вивчення поглядів вказаних та інших науковців було виокремлено близько шести найпоширеніших різновидів видового поділу суб'єктів запобігання (протидії) корупції. Таке розмаїття у підходах з приводу класифікації вказаних суб'єктів утворює певні проблеми усвідомлення їх дійсного місця та призначення у системі протидії корупції. Крім того, більшість з проаналізованих підходів не враховує останніх змін вітчизняного законодавства стосовно сучасного переліку та завдань цих суб'єктів.

З урахуванням цього **метою** (завданнями) статті є визначення поняття «суб'єкти антикорупційної політики» та їх поділ за видами (відповідно до положень сучасного законодавства).

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на різноманітність суб'єктного складу політикоформування, вітчизняними та зарубіжними вченими неодноразово здійснювались спроби систематизувати його шляхом побудови відповідних класифікацій [2, с. 189]. За період реформування антикорупційного законодавства у науці накопичилося достатньо багато теоретичного матеріалу щодо поділу суб'єктів антикорупційної політики в Україні.

Дослідивши наявні дефініції щодо визначення термінів «державна (публічна) політика», «суб'єкти протидії корупції», можна запропонувати власне бачення терміну пропонуємо термін «суб'єкти антикорупційної політики» розуміти державні та недержавні інституції, юридичні та фізичні особи, які відіграють основну чи додаткову роль у формуванні та втіленні стратегічного рішення, спрямованого на зменшення рівня корупції в країні шляхом упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

Аналіз правових актів та аналітичних звітів незалежних експертів на предмет визначення завдань та повноважень державних і недержавних інституцій у формуванні та реалізації антикорупційної політики дозволяє сформулювати уявлення про спільні та специфічні риси таких суб'єктів.

У 2014 році відбувся принциповий перерозподіл повноважень різних суб'єктів державної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Ключовим носієм політичної волі у сфері запобігання корупції став Парламент. Він не тільки затвердив Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, а й надалі, як підкреслюють експерти, визначатиме засади антикорупційної політики (Антикорупційну стратегію) [3, с. 10]. Крім того, Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч. 2 ст. 18 цього ж Закону). У складі Верховної Ради України діє комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією. До того ж, частину контрольних повноважень (фінансовий контроль) від імені Парламенту здійснює Рахункова палата. Повноваження Президента України у формуванні антикорупційної політики у Законі України «Про запобігання корупції» чітко не прописані. Проте аналіз низки інших законів свідчить, що реалізацію цієї функції Голова держави здійснює через діяльність Ради національної безпеки і оборони України, оскільки поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики є загрозою національній безпеці держави, а також – Національній ради з питань антикорупційної політики. Президентом України також утворюється Національне антикорупційне бюро України, призначається та звільняється його директор.

Кабінет Міністрів України бере участь у формуванні антикорупційної політики через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження підготовленого Національним агентством з питань запобігання корупції проекту національної доповіді про стан справ з корупцією тощо. Іншим центральним органом виконавчої влади, який не лише забезпечує формування державної антикорупційної політики, а й активно сприяє її реалізації є Національне агентство з питань запобігання корупції. При цьому законодавець визначає його як орган зі спеціальним статусом (ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції»). Отже, першу групу суб'єктів антикорупційної політики за функціональним призначенням можна визначити як суб'єкти, що формують таку політику (визначення головних пріоритетів в антикорупційній сфері, законодавче забезпечення, координація спільних зусиль).

Наступну групу за названим критерієм становлять суб'єкти, що задіяні лише у реалізації вказаної політики. В першу чергу, серед них слід виділити таку підгрупу, як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких закон відносить: органи прокуратури (Спеціалізована антикорупційна прокуратура), Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Припустимо, що окреслений у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» перелік таких суб'єктів є неповним, оскільки не містить серед них Служби безпеки України. Разом з тим, ця Служба є державним правоохоронним органом спеціального призначення, до завдань якого також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції тощо (ст. 1 та 2 Закону України «Про Службу безпеки України»). Крім того, до цієї ж підгрупи суб'єктів антикорупційної політики слід включити і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яке є «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики...» (п. 1 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»).

До другої підгрупи суб'єктів реалізації антикорупційної політики необхідно віднести інші центральні органи виконавчої влади (загальної компетенції), на яких законом або іншими нормативно-правовими актами покладаються певні обов'язки щодо реалізації заходів антикорупційної політики. Наприклад, здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Закон України «Про запобігання корупції» покладає на Міністерство юстиції України. Пункт 5 Додатку 1 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки закріплює перелік виконавців заходів до цієї Програми, серед яких: Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, Мінінфраструктури та ін. Наведені інституції, серед інших основних завдань пов'язаних з наданням публічних послуг у межах загальної компетенції, здійснюють реалізацію окремих заходів антикорупційної політики відповідно до вимог нормативно-правових актів.

Окремою ланкою у системі суб'єктів, що формують та реалізують антикорупційну політику, є судові органи загальної та конституційної юрисдикції. Аналіз законодавчої бази дозволяє виділити такі функції судів: 1) гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, зокрема сюди слід включити а) прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів антикорупційної спрямованості повністю чи в їх окремих частинах; б) перевірку справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент Президента України, у разі вчинення ним корупційного злочину; 2) здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у провадженнях (справах) щодо корупційних правопорушень, а також правопорушень, пов'язаних з корупцією; 3) вирішення інших юридичних спорів, пов'язаних з корупцією. Слід підкреслити, що окреслені функції є виключною прерогативою судових органів. Їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається. Розгляд справ, пов'язаних з корупцією у майбутньому має здійснювати Вищий антикорупційний суд, який діятиме у системі судустрою як суд першої інстанції (п. 16 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судустрої і статус суддів» 2016 р.).

Згідно з вимогами Закону України «Про запобігання корупції» юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності такої юридичної особи. Керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи. Для виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи можуть залучатися незалежні експерти, зокрема для проведення аудиту. Крім того, в юридичних органах публічного та приватного права мають прийматися антикорупційні програми, які затверджуються їх керівниками або схвалюються рішенням загальних зборів (якщо орган є колегіальним). Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Комплексно зазначені заходи можна охарактеризувати як участь відповідного суб'єкта в антикорупційній політиці. До такої участі, доцільно включити й здійснення фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, науково-методичного забезпечення протидії корупції.

У теорії права під суб'єктом правовідносин розуміють учасника суспільних відносин, який виступає як носій юридичних прав і обов'язків (О.Р. Дашковська) [4, с. 338]. Л.В. Антонова у своєму дослідженні, присвяченому аспектам регіональної

промислової політики держави, підкреслює, що суб'єкти такої політики не рівнозначні за своїми завданнями. Зокрема, органи регіональної та місцевої влади виконують значно більше завдань, будучи не лише виконавцями, але і авторами змістовного наповнення політики легітимним відповідальним процесом. Інші суб'єкти реалізації регіональної промислової політики є такими лише в тій мірі, в якій органам влади вдалося їх залучити до процесу реалізації цієї політики, як через створення стимулюючих умов, так й іншими шляхами [5, с. 15]. Проводячи певні аналогії стосовно антикорупційної політики, також можна констатувати, що її суб'єкти є «нерівними» не лише за обсягом повноважень, але й за обсягом та характером відповідальності. Суб'єкти, які реалізують основні завдання антикорупційної політики несуть відповідальність (звітують) перед суб'єктами, які формують цю політику, останні ж, у свою чергу, – перед суспільством (народом), якщо ж розглядати цей процес з точки зору політтехнологій – перед електоратом (виборцями). Наприклад, за законодавством керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до Національного агентства з питань запобігання корупції інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Суб'єкти ж, що залучаються до цієї діяльності (антикорупційної політики), відповідно до положень нормативно-правових актів чи за власною громадською позицією (хоча така діяльність для них не є основною) при недотриманні антикорупційного законодавства несуть відповідальність передбачену Законом (наприклад, згідно зі ст. 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Невжиття заходів щодо протидії корупції» тощо). Тому цілком обґрунтованим буде визначити їх, як суб'єктів з повноваженнями учасника антикорупційних заходів. До таких суб'єктів слід віднести а) юридичних осіб публічного та приватного права в частині розробки і вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності цих юридичних осіб; б) громадські об'єднання, їх членів або уповноважених представників діяльність яких пов'язана з заходами щодо запобігання корупції; в) засоби масової інформації; г) окремих громадян з активною антикорупційною позицією, юристів, які спеціалізуються на справах пов'язаних з корупцією тощо.

Висновки. Авторське формулювання поняття «суб'єкти антикорупційної політики», як наведено на початку дослідження дає уявлення про суб'єктів такої політики у широкому теоретичному значенні та має за мету збагатити уявлення про цю категорію у науковому сенсі. Для використання ж у нормативній термінології, наприклад, у наступній Антикорупційній стратегії, доцільно було б взяти за основу запропонований у ст. 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» (прийнятого у 2003 р. Міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав) термін «суб'єкти антикорупційної політики», з огляду на зрозумілість і лаконічність його викладення.

Суб'єктів антикорупційної політики, залежно від завдань та повноважень таких інституцій у формуванні та реалізації цієї політики, запропоновано поділяти на:

1) суб'єкти, що формують антикорупційну політику (визначають головні пріоритети в зазначеній сфері; здійснюють законодавче забезпечення, координацію спільних зусиль інших суб'єктів, а також контроль реалізації засад антикорупційної політики). До них належать: а) Верховна Рада України (комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, Рахункова палата); б) Президент України (Національна рада з питань антикорупційної політики, Рада національної безпеки і оборони України); в) Кабінет Міністрів України; г) Національне агентство з питань запобігання корупції (в частині формування антикорупційної політики);

2) суб'єкти, що задіяні у реалізації антикорупційної політики: а) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Служба безпеки України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів); б) інші центральні органи виконавчої влади загальної компетенції;

3) судові органи загальної та конституційної юрисдикції: а) Конституційний Суд України; б) Вищий антикорупційний суд (з моменту його створення);

4) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів: а) юридичні особи публічного та приватного права в частині розробки та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності цих юридичних осіб; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники діяльність яких пов'язана із заходами щодо запобігання корупції; в) засоби масової інформації; г) окремі громадяни.

Безумовно, що на цьому питанні змістовного наповнення категорії «суб'єкти антикорупційної політики» та їх різновидів не вичерпується. З огляду на це перспективним напрямом наукових розвідок у подальшому має стати дослідження правового статусу основних суб'єктів антикорупційної політики та їх ролі в формуванні та реалізації антикорупційної політики держави.

Враховуючи те, що коло та назва деяких суб'єктів антикорупційної політики з часом можуть зазнати змін, пропонуємо тлумачення одного з основних термінів антикорупційного законодавства, а саме «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» викласти у новій редакції: «державні органи, спеціальний статус, функції та завдання щодо реалізації антикорупційної політики яких закріплено у відповідних законах».

Література:

1. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ; (Постанов. № 22-15 от 15.11.2003 г.). Информ. бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в – уч-в СНГ. 2004. № 33., Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/901898824> (дата обращения: 26.06.2017).
2. Гуржий Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07., ДНДІ МВС України. – К., 2011. – 553 с.
3. Резюме до Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики., М.І. Хавронюк, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук та ін.; за заг. ред. М.І. Хавронюка. – К., ФОП Москаленко О.М., 2017. – 60 с.
4. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юрид. вищих навч. Закладів., за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х., Право, 2009. – 584 с.
5. Антонова Л.В. Розвиток регіональної промислової політики держави в ринкових умовах: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02., Рада по вивч. продукт. сил України НАН України. – К., 2010. – 39 с.